

ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE ESTADOS-PLURINACIONALES EN AMÉRICA LATINA DESDE LA MIRADA DE LOS DERECHOS INDÍGENAS*

LINDA MARÍA BUSTILLOS RAMÍREZ**

Resumen: En la actualidad existen elementos y argumentos para afirmar que nuestras sociedades podrán ser incluyentes en todos los ámbitos y con todas sus culturas, con un Estado que emerja de la idea de la pluralidad nacional como base para la construcción de espacios públicos diversos e interculturales. En este sentido, hasta que los Estados-Nación de América Latina no transiten hacia la plurinacionalidad, con todo lo que ella expresa e implica, los derechos indígenas serán inconclusos y poco factibles de materializarse en la lógica de un aparato estatal cuyas estructuras han sido pensadas para una sociedad monocultural.

Palabras claves: Estado-Nación, Estado-Plurinacional, Derechos Indígenas, Principio de Libre Determinación.

Abstract: At present, there are elements and arguments to affirm that our societies will be inclusive in all areas and with all their cultures, with a state that emerges from the idea of national plurality as a basis for the construction of various diverse and intercultural public spaces. Thus, until the nation-states of Latin America do not transit towards plurinationalism, with all that this expresses and implies, indigenous rights will be inconclusive and less likely to materialize, inside the logic of a state apparatus whose structures have been designed for a monocultural society.

Keyword: State-nation, Plurinational State, Indigenous rights, Self-determination.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. DISTINCIÓN CONCEPTUAL DE UN ESTADO-PLURINACIONAL; III. ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO-PLURINACIONAL EN AMÉRICA LATINA; 1. Análisis comparado entre la constitución de Bolivia, Ecuador y Venezuela; 2. Elementos necesarios para la transición de un Estado-Plurinacional; A. En cuanto a la territorialidad y a la autonomía; B. En cuanto a la refundación institucional y a la interculturalidad; IV. CONCLUSIÓN; V. BIBLIOGRAFÍA.

* Fecha de recepción: 20 de octubre de 2013.

Fecha de aceptación: 02 de abril de 2014.

** Profesora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Escuela de Ciencias Políticas del Departamento de Política Internacional de la Universidad de Los Andes (ULA) (Mérida-Venezuela). Investigadora del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas de la ULA (GTAI). Magister en Ordenación del Territorio y Gestión Ambiental de la ULA 2011. Máster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo 2013. Abogada y politólogo de la ULA.

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, los pueblos indígenas son visibilizados e incluidos en la agenda internacional. Lo anterior es consecuencia de dos condiciones: la primera, expresada en las propias transformaciones que ha experimentado la Sociedad Internacional¹, y la segunda, por la emergencia de estos pueblos como movimientos sociales.

Desde nuestra primera condición, la Sociedad Internacional contemporánea se caracteriza por ser “heterogénea, interdependiente y compleja”². Una de las transformaciones más significativas “viene dada por el aumento del número y del tipo de actores internacionales”³. Bajo este contexto, ya no se concibe al Estado como único actor, sino que, a la par de este, comienzan a incorporarse otros grupos o individuos que pueden incidir en la configuración de las agendas internacionales. En el caso de los pueblos indígenas, nos encontramos ante grupos humanos que siguen siendo parte del Estado, pero sus demandas pueden escucharse internacionalmente en el seno de Organizaciones Internacionales o a través de ellas y de Organizaciones No Gubernamentales, llegando a incidir en algunos cambios dentro del aparato estatal, siempre reflejados en mejorar su estatus jurídico.

Así mismo, en el plano del Derecho Internacional, siguiendo al profesor Remiro, “[...] hace un siglo aún podía afirmarse que el Derecho Internacional era un derecho entre Estados única y exclusivamente. Hoy esta definición sería incompleta. No sólo hay más Estados que nunca, [...] sino que, junto a los Estados, han aparecido otros sujetos de diferente naturaleza, las Organizaciones Internacionales.”⁴ De acuerdo con este planteamiento, el aparato estatal es el sujeto por antonomasia, no obstante, en la actualidad podemos afirmar que existen otros, que se distinguen por su naturaleza y su capacidad de actuación en la Sociedad Internacional. En este sentido, si definimos como sujeto de Derecho Internacional a aquel que es titular de derechos y obligaciones según las reglas del orden jurídico internacional, podemos decir, que los pueblos indígenas, por ser destinatarios de normas jurídicas en este plano han adquirido una cierta subjetividad con capacidad limitada.

El contexto internacional anterior, que comienza a perfilarse después de la Segunda Guerra Mundial hace posible introducir como uno de los desafíos internacionales los De-

¹ De acuerdo a la concepción trasnacional “el punto de partida de esta perspectiva es que las relaciones que se producen a través de las fronteras estatales, a consecuencia del comercio, del turismo, de las nuevas tecnologías en el campo de las comunicaciones y de una vasta red de relaciones trasnacionales entre ciudadanos privados, asociaciones y empresas trasnacionales, han alcanzado tal grado de intensidad y desarrollo que hoy se puede afirmar la existencia de una sociedad mundial, no sólo interestatal. El paradigma del Estado y del poder está, así, tan alejado de las realidades actuales que debe ser reemplazado por paradigmas o modelos que se adapten al mundo actual y sean capaces de aportar interpretaciones y soluciones globales a los problemas globales”. DEL ARENAL, C. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos: Madrid (2010), p. 299.

² BARBÉ, E. *Relaciones Internacionales*. Tecnos: Madrid (2010), p. 137.

³ *Ídem*.

⁴ REMIRO, A. (ed. al). *Manuales. DERECHO INTERNACIONAL. Curso general*. Tirant to Blanch: Valencia (2010), p. 67.

rechos Humanos y, en este marco, los indígenas. Estos principios deben ser garantizados por los Estados, y en caso de que este no los garantice, los pueblos indígenas (en nuestro caso) pueden recurrir a los órganos de control del cumplimiento de los derechos humanos de los que son titulares, quienes tendrían competencia como consecuencia del principio de subsidiariedad que preside esta construcción, de establecer mecanismos para que se respeten estas normativas. Lo anterior significa un salto en la noción del Estado como detentador de poder sobre la población.

Una segunda condición es la de los pueblos indígenas como movimientos sociales, que ha sido respuesta de una sociedad cuyas dinámicas cambian hacia una tendencia más democratizadora. La visibilización de los indígenas en las demandas internacionales se “ubica en las décadas de los setenta y ochenta. [...] Este irrumpe cuando grupos que a sí mismos se definían indígenas, comenzaron a construir su propia agenda, marcando distancia de las organizaciones campesinas⁵”. Esta distinción significó una transición importante, pues se mostraron como grupos humanos diferenciados con un fuerte apego a la tierra por ser este el lugar donde nace, se desarrolla y muere su cultura. Desde esta disgregación con el discurso campesino, se internalizó en la Sociedad Internacional la importancia de su protección como uno de los grupos más desfavorecidos del mundo.

Estos pueblos son beneficiarios en el Derecho Internacional Contemporáneo más reciente de un tratamiento especial que les brinda la fundamentación necesaria para trascender hacia un Estado-Plurinacional. En nuestro caso, el derecho transversal para el cambio de este modelo de organización política se expresa en el principio de libre determinación desde su vertiente interna (autonomía o autogestión), expresado a su vez en todas sus dimensiones: “la [...] política nos sitúa ante el derecho al autogobierno, la dimensión económica ante el derecho al autodesarrollo, la dimensión propiamente cultural nos remite al derecho a la identidad cultural, la dimensión jurídica al derecho al Derecho propio, la dimensión territorial a los derechos territoriales y la dimensión participativa al derecho al consentimiento informado y la consulta previa⁶”. De todas las perspectivas que se ejercen con este principio, la base fundamental de las demás, lo constituye la territorial, siendo este el espacio donde se construyen las otras normas.

Esta apertura de la cuestión indígena a nivel internacional nos permite determinar que en la actualidad estos pueblos cuentan con instituciones para la protección de sus derechos en el ámbito global, con un marco jurídico avanzado en esta materia y tan progresista, que incluye derechos territoriales que se expresan no sólo en la propiedad de la tierra sino también en la gestión de sus recursos. Este derecho al territorio, tal y como ha señalado la Corte

⁵ BURGUETE, A. *Movimientos indígenas en México*. El péndulo de la resistencia: ciclos de protesta y sedimentación. Capítulo del libro: BETANCUR, A. *Movimientos indígenas en América Latina. Resistencia y nuevos modelos de integración*. IWGIA: Copenhague (2011), p.12.

⁶ OLIVA, D. & BLÁZQUEZ, D. *Los derechos humanos ante los desafíos internacionales de la diversidad cultural*. PUV: Valencia (2007), pp. 239-240.

Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) para el caso del pueblo Saramaka contra Surinam⁷, debe ser ejercido a través de la demarcación territorial y la titulación colectiva.

En el ámbito de los Estados-Nación en América Latina, todos los países de la región reconocen (existen Constituciones más avanzadas en esta materia que otras) derechos indígenas, entre ellos, el territorial. Sin embargo, en la actualidad estos pueblos siguen siendo víctima de transgresiones a sus Derechos Humanos, en especial, el territorial. Estas violaciones “no son un fenómeno aislado y fortuito, sino que responde a condiciones estructurales propias de la historia económica y política de la región. Lo que es más, la estructura jurídica e institucional de nuestros países, enraizada en el sistema de Gobierno de la Colonia y en el liberalismo económico y político del siglo XIX, es el marco que permite precisamente –sin proponérselo– la violación de los derechos humanos de la población indígena. Las legislaciones nacionales, en la medida en que afectan a las poblaciones indígenas, han contribuido en gran medida a la crítica situación de estos pueblos. Dichas legislaciones surgen de una concepción del Estado y de la sociedad nacional que favorece precisamente tal situación⁸”.

A objeto de teorizar sobre un nuevo modelo más incluyente para pueblos indígenas, con el fin de posibilitarles la reivindicación y el ejercicio del conjunto de derechos reconocidos en el ámbito internacional y nacional, se pretende explicar a través de un estudio comparado entre los tres países que en Latinoamérica se aproximan más a esta noción de plurinacionalidad (Ecuador, Bolivia y Venezuela), los elementos necesarios para la configuración de un nuevo modelo de Estado, resaltando la importancia del cambio para el contexto de América Latina.

II. DISTINCIÓN CONCEPTUAL DE UN ESTADO-PLURINACIONAL

La necesidad de teorizar sobre un Estado-Plurinacional⁹ surge frente a las nuevas demandas que emergen a partir de la década de los años ochenta cuando el proceso de descolonización¹⁰

⁷ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “Caso del Pueblo Saramaka vs Suriname” (28 de noviembre 2007). Encontrada en: www.corteidh.or.cr.

⁸ STAVENHAGEN, R. *Derechos Indígenas y Derechos Humanos en América Latina*. Instituto interamericano de Derechos Humanos: D.F (1998), pág. 2.

⁹ “Un Estado Plurinacional es la organización política y jurídica de una sociedad de varias naciones unidas en un solo Estado con gobierno de representación plurinacional y sujetas a una única constitución política”. MARIACA, M. *¿Qué es el Estado Plurinacional?* Encontrado en: <http://jorgemachicado.blogspot.com/2010/09/estado-plurinacional.html> Consulta: Domingo, 02 de junio de 2013.

¹⁰ “En todo caso, no hay que olvidar que el fenómeno de estatalización responde directamente al hecho de que una idea, igualmente producto de la cultura occidental, como es el nacionalismo, que defiende que todo pueblo tiene derecho a constituirse en Estado, se ha extendido por todo el mundo, estando en la base de la descolonización. La consagración de esa idea en el plano jurídico-internacional se ha concretado en el principio de la libre determinación de los pueblos”. DEL ARENAL, C. *Tema 1. La Sociedad Internacional Contemporánea*. Máster interuniversitario en diplomacia y Relaciones Internacionales. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: Madrid, (2012), p.11. Encontrado en: www.maec.es.

entraría en su última fase¹¹. La característica fundamental de esta organización se centra en el reconocimiento de la diversidad nacional por parte del aparato estatal, siendo este capaz de diseñar estructuras que garanticen los derechos indígenas en un ámbito de igualdad con el resto de la población dominante.

El Estado-Plurinacional es consecuencia del debilitamiento del Estado-Nación y de la nueva lógica que caracteriza a la Sociedad Internacional. De acuerdo con DEL ARENAL (2012), una de sus dinámicas básicas y factores de cambio en la evolución reciente es la estatalización, y uno de sus efectos en la actualidad es la aparición de aparatos estatales plurinacionales o pluriétnicos. Según lo dicho por el autor, las disfuncionalidades de los Estados-Nación derivan de la imposición de fronteras territoriales, desestimando los límites de cada pueblo dentro de aquel, lo cual ha acarreado conflictos como consecuencia de estructuras que emergieron sobre la base de una población plurinacional, no reconocida como tal.

En este caso resulta esencial diferenciar el motivo por el que nos referiremos a Estado-Plurinacional y no pluriétnico. Desde nuestra perspectiva, definimos el primero como aquella organización político-territorial que se ha configurado en torno al reconocimiento de los pueblos indígenas como «naciones» de un mismo Estado. Así, siguiendo a KYMLICKA (2010), lo Plurinacional se sustenta en “la coexistencia, dentro de un determinado Estado, de más de una nación, donde «nación», en este sentido sociológico, está estrechamente relacionado con la idea de «pueblo» o de «cultura»; de hecho ambos conceptos resultan a menudo intercambiables. Un país que contiene más de una nación no es por tanto, una nación– Estado, sino un Estado multinacional...”¹².

A diferencia de un Estado-Plurinacional, lo pluriétnico respeta la noción de pueblos indígenas en el ámbito de «culturas diferenciadas» dentro del aparato estatal. “Hay una distinción sustancial entre, de un lado, que una Nación se reconozca como culturalmente diversa y que, de otro, un Estado asuma su composición como nacionalmente plural, pues sólo en el segundo caso lo que está reconociéndose es la necesidad de una reconstitución a fondo e incluso bajo nuevos principios¹³”.

En este contexto, lo plurinacional identifica a los pueblos indígenas como naciones y en consecuencia, se replantea el aparato estatal. En el caso de lo pluriétnico, que caracteriza a la mayoría de las constituciones de América Latina, se diferencia culturalmente a estas poblaciones, reconociéndoles ciertos derechos especiales dentro del Estado, sin necesidad de que este se reconfigure.

Al trasluz de lo anterior, lo plurinacional responde a un mayor compromiso de la estructura estatal y una consagración tanto de normativas especiales dentro del Estado como en

¹¹ Aunque después de 1995 finalizan los grandes procesos de descolonización en África Austral, territorios de Oceanía y del Caribe, en la actualidad existen territorios bajo dependencia colonial.

¹² KYMLICKA, W., *Ciudadanía multicultural*. Paidós: Madrid (2010), p. 26.

¹³ CLAVERO, B. *Estado plurinacional o bolivariano: nuevo o viejo paradigma constitucional americano*. Borrador. (2010), p.3. Encontrado en: clavero.derechosindigenas.org/

la distribución de poder, mientras lo pluriétnico, es más limitado e implica la promulgación de derechos diferenciados para ser aplicados en ámbitos cuyos ejercicios no se insertan en igualdad de condiciones dentro de la agenda del Estado-Nación, existiendo una jerarquía para satisfacer las demandas sociales donde lo indígena no es una prioridad.

Finalmente, distinguimos tanto el Estado-Plurinacional (DE SOUSA SANTOS (2007), DEL ARENAL (2002), CLAVERO (2010)) como el Estado Poliétnico (KYMLICKA (2010), DEL ARENAL (2002)) del Estado Multicultural. Este último, abarca el termino multiculturalismo, el cual, según TOURAINÉ (2011) “procura combinar la diversidad de las experiencias culturales con la producción y la difusión masivas de los bienes culturales¹⁴”. De acuerdo con esta definición, este modelo es mucho más amplio, pues incluye y respeta cualquier grupo diferenciado que coexiste en el aparato estatal (pueblos indígenas, migrantes, minorías, entre otros).

Estas distinciones conceptuales, expresan la importancia del término plurinacional, pues el mismo permite reivindicar los derechos de estas poblaciones originarias, las cuales por sus características históricas, territoriales, lingüísticas, religiosas y étnicas comunes conforman una nación. Así lo indica la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas cuando señala que, “los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo” (artículo 9).

III. ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO-PLURINACIONAL EN AMÉRICA LATINA

Latinoamérica se caracteriza por su diversidad cultural y biológica, teniendo en la región aproximadamente 522 pueblos indígenas, lo cual hace necesario replantear la visión del modelo de Estado caracterizado por una lógica colonialista y asimilacionista.

A partir de la década de los 90, se advierte en la región una tendencia hacia un nuevo constitucionalismo que, en diferentes velocidades, propone la inserción de derechos diferenciados, particularmente indígenas. Existen constituciones como la ecuatoriana o la brasileña que reconocen además algunos derechos a otros grupos como las minorías afrodescendientes, pero no es el caso de todas. Lo que sigue siendo transversal en América Latina es la consagración de normas especiales para el tratamiento de estos pueblos originarios donde sólo el texto constitucional de Chile, por ejemplo, no ha logrado consolidar estos cambios aunque desarrolla una legislación secundaria importante¹⁵.

¹⁴ TOURAINÉ, A. *¿Podremos vivir juntos?* Fondo de Cultura Económica: D.F (2011), p. 174.

¹⁵ Constitucionalmente Chile no reconoce derechos indígenas, pero cuenta con importantes leyes en esta materia como: la Ley Indígena N° 19.253, la N° 20249, que crea el espacio costero marino de los pueblos

Lo anterior plantea un proceso de refundación del Estado que permita, desde la visión de la diversidad de pueblos indígenas, reacomodar el o los proyectos de un país así como sus estructuras y concepción del territorio.

1. Análisis comparado entre la Constitución de Bolivia, Ecuador y Venezuela¹⁶

A partir de un estudio comparado de estos tres textos constitucionales podemos desprender elementos comunes y diferentes en torno al tema de la plurinacionalidad. Entre los aspectos que abordaremos están: la identificación de cada Estado como pluriétnico o plurinacional, el reconocimiento de derechos territoriales y autonomías, y las transformaciones de la estructura estatal.

Por lo que se refiere a la identificación como Estados pluriétnicos o plurinacionales, en lo que atañe al reconocimiento por parte de Ecuador y Bolivia de nacionalidades indígenas, ambas constituciones diferencian lo pluriétnico de lo plurinacional, reivindicándose con esto el último. En el caso de la Constitución venezolana de 1999, esta se define a partir de la pluralidad étnica, la cual es una característica homologable para aquellos Estados que se declaran multiétnicos o pluriculturales.

Tanto Ecuador como Bolivia, al señalar a los pueblos indígenas como nacionalidades dentro del Estado, están reconociendo la existencia de unos lazos afectivos con el territorio, producto de sus propios procesos históricos, que los diferencian de otras culturas. En este orden, la plurinacionalidad admite no sólo la existencia de la diversidad cultural sino también la idea de que el sentimiento nacional no se puede abordar desde una perspectiva exclusivamente orientada en la trilogía – ciudadano – nación – Estado –, sino que el concepto evoluciona para dar cuenta que el indígena primero tiene un sentido de pertenencia a su pueblo, que además se encuentra estrechamente vinculado con su territorio, (indígena – territorio – pueblo) y que, a su vez, dentro de este posee una identidad hacia el Estado.

Para el caso de los lazos de afectividad, que cada pueblo indígena desarrolla con el Estado, van a variar entre unos y otros. Hay poblaciones originarias identificadas con la noción del aparato estatal, no obstante, existen otras en aislamiento voluntario o en contacto inicial, las cuales no internalizan esta figura porque no forma parte de su imaginario. Para el caso de los tres países que estudiamos, todos tienen grupos humanos no contactados. Por ejemplo, en Venezuela se encuentran algunas comunidades Jodi ubicadas en la Sierra de Maigualida, entre el Estado Bolívar y Amazonas. Para el caso de Ecuador, los Tagaeri y los

indígenas, la N° 20117, que reconoce la existencia y atributos de la etnia Diaguita y la calidad de indígena, entre otras.

¹⁶ Se realiza el estudio comparado con estos tres países porque son los que más se aproximan en el contexto Latinoamericano a un Estado-Plurinacional. En el caso de Bolivia y Ecuador ambos se reconocen constitucionalmente como plurinacionales y con respecto a Venezuela, por ser una Constitución de carácter multiétnica representa la mayoría de los textos constitucionales que reivindican derechos indígenas en América Latina.

Taromenane, ubicados entre los ríos Napo y Curaray y, finalmente, en Bolivia los T'siname, localizados en las cabeceras y el curso alto del río Maniqui. Estos grupos han decidido mantenerse en aislamiento o, lo que es lo mismo, no desarrollar relaciones con otros. Para efectos de nuestra investigación, se trata de colectivos que, aunque carecen del sentimiento de lealtad hacia la patria, no representan ninguna amenaza hacia la soberanía o la integridad nacional, por tanto, perfectamente un Estado-Plurinacional puede emerger manteniéndolos en las mismas condiciones. De hecho, nuestros tres casos de estudio tienen normas que los protegen por considerarlos vulnerables dentro de las múltiples dinámicas sociales.

En cuanto al reconocimiento de derechos territoriales y autonomías, su consagración puede producirse de forma expresa, tal como lo plantean las Constituciones de Bolivia y Ecuador, o, de manera tácita, como se desprende de los derechos indígenas constitucionalmente reconocidos, en especial territoriales, como en el caso de Venezuela.

En esta perspectiva las tres constituciones avanzan en niveles diferentes. No obstante, a nuestro parecer, la que se aproxima más a un proceso verdadero de autogobierno y autogestión es la boliviana, pues reconoce para estos grupos el principio de libre determinación (interna) (artículo 289 de la CPB) y establece como base para el desarrollo de las autonomías los territorios ancestrales (artículo 290 de la CPB).

En la Carta Magna de Bolivia se regulan las autonomías indígenas en los tres niveles: departamentales, municipales y regionales, es decir, pertenecerán a uno u otro en función de la dimensión de los espacios ancestrales que han ocupado estos pueblos desde la construcción del Estado-Nación. Además, se establece un gobierno descentralizado en el que las entidades autonómicas podrán formar parte del presupuesto del aparato estatal, gestionar sus recursos, (artículo 298 de la CPB), incluir las organizaciones políticas tradicionales de estos grupos para la toma de decisiones (artículo 272 de la CPB) y ejercer las facultades legislativas, fiscalizadoras, ejecutivas y reglamentarias. Este proceso permitirá que estos colectivos puedan estar involucrados en las decisiones y en la creación de políticas públicas, generando de esta manera una gestión pública intercultural.

La Constitución ecuatoriana reconoce también autonomías (artículo 61 de la CPE) para los pueblos indígenas, de manera más limitada en su concepción, que la boliviana. Esta noción de autonomía se puede desprender del derecho a conformarse en circunscripciones y a reconocer las comunas como forma de organización ancestral de los pueblos indígenas (artículo 58, numeral 4 y 5 CPE). Sin embargo, estas modalidades no se plantean desde la lógica de la descentralización. Por ejemplo, con la asignación de un presupuesto o con la posibilidad de que dichos gobiernos autonómicos puedan formar parte en la toma de decisiones colectivas. Lo anterior limita la configuración de una estructura plurinacional, aún cuando, sin duda alguna, sólo materializar las autonomías territoriales (titular sus hábitats y tierras, y gestionar los recursos) mejoraría las condiciones de vida de estos grupos dentro del Estado.

Desde otra perspectiva, Venezuela, a diferencia de Ecuador y Bolivia, sólo reconoce exclusivamente derechos territoriales (artículo 119 CRBV) y avanza en las condiciones para su ejercicio a través de los procesos de demarcación y titulación de las tierras. Además, el resto del catálogo constitucional consagra la salud tradicional; la educación intercultural bilingüe; la propiedad intelectual colectiva; la consulta previa, libre e informada, y el reconocimiento a su organización política y social. Los derechos así formulados solo pueden materializarse a través de procesos autonómicos dentro de su territorio, para lo cual necesitan recursos que brinden la posibilidad de llevarlos a cabo.

Evidentemente, la Constitución venezolana no previó un gobierno descentralizado que involucrara las autonomías indígenas y que, a su vez, reconfigurara el aparato estatal desde la visión de la plurinacionalidad (caso de Bolivia). No obstante, desarrolló las herramientas necesarias para consagrar el principio de libre determinación desde la vertiente interna, que se desprende del artículo 119 sobre derechos territoriales¹⁷. De acuerdo a esto, no podemos afirmar que la intención del constituyente fuera reformar las estructuras del Estado, sin embargo, después de los cambios constitucionales estaríamos en mejores condiciones para la construcción de un modelo pluriétnico con circunstancias políticas y jurídicas favorables para lograr una transición hacia un Estado-Plurinacional. Por supuesto, debemos reconocer que lo anterior va a depender de la voluntad política del gobierno, que debe comenzar con la demarcación, lo cual sería el punto de partida para conformar una sociedad más democrática, incluyente y plural.

Promulgar derechos territoriales para el caso de los tres países que estamos estudiando y desprender que de ellos se fundamentan los procesos de autonomía, es saldar la deuda pendiente con estos pueblos desde los tiempos de la colonización. En el caso de Venezuela y Bolivia, sólo los indígenas pueden ser destinatarios de esta norma. Para Ecuador, además de estos, se amplía a los grupos afrodescendientes y al pueblo montubio. El hecho de que estas comunidades originarias sean las que puedan materializar este principio se interpreta como una discriminación positiva, pues en el ámbito de las diferencias culturales, el territorio es el único espacio en el cual estos pueblos pueden lograr su supervivencia, de lo contrario podrían ser asimilados y cooptados culturalmente por la sociedad mayoritaria.

El último de los tres ejes que formulamos al inicio, son las transformaciones de la estructura estatal. En el tema de la institucionalidad, al igual que en la cuestión de las autonomías, se avanza a diferentes ritmos, su refundación es importante porque los derechos se hacen efectivos a través de las políticas públicas que desarrollan las instituciones. En el caso de los tres países que hemos estudiado, sólo Bolivia ha intentado acompañar los cambios

¹⁷ En este caso se reconoce el territorio como espacio fundamental para materializar la vertiente interna de la libre determinación. Aunado a ello, su organización política y social se visibiliza dentro de la sociedad, consagrándose la promoción al fortalecimiento de su cultura. Así mismo, uno de los aspectos más importantes para consolidar la autonomía es la independencia económica, que se puede lograr con el artículo 123, que reconoce el derecho de estos pueblos a recibir financiamiento y capacitarse para desarrollar sus propios proyectos, de acuerdo con los usos y costumbres, y para lograr el desarrollo local y sustentable.

jurídicos con los estructurales, estableciendo así las bases para una mejor transición hacia el Estado-Plurinacional.

Bolivia ha repensado sus instituciones trascendiendo desde una visión monocultural a otra más incluyente y democrática basada en la plurinacionalidad. Así, la Asamblea Legislativa Plurinacional mantiene su misma estructura bicameral, pero incorpora las circunscripciones especiales indígena originario campesina, estableciendo que las elecciones en estas sean directas, lo cual significa que, siguiendo el principio de proporcionalidad y dada la densidad poblacional de estos grupos, contarán con una mayor representación. En cuanto al Órgano Electoral Plurinacional, introduce una representación más equitativa, sus funciones también se democratizan, acompañando a las autonomías en procesos de consulta, selección de autoridades tradicionales, de acuerdo a sus usos y costumbres, es decir, se involucran tanto en las elecciones realizadas en el ámbito del sistema occidental como en las convocadas por los pueblos originarios.

Finalmente, se reconfigura el mecanismo de justicia y el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP). En cuanto al primero se agrega la jurisdicción especial indígena, reglamentada en la ley de deslinde jurisdiccional, potencialmente aplicable si concurren los tres ámbitos de vigencia: el personal (que sea un miembro de la respectiva nación o pueblo); el material (pueden conocer de los asuntos que históricamente han solventado) y el territorial (sólo dentro de los territorios indígenas). En cuanto al TCP, en su composición tiene mayor representación de estos grupos, lo que establece un equilibrio, tanto en el momento de jerarquizar las demandas por violación de los principios constitucionales como en el contraste de visiones necesarias para dictar una sentencia.

El gran avance de la Constitución ecuatoriana en la función judicial es la incorporación de la jurisdicción indígena, en relación a la cual el Estado garantizará el respeto de sus decisiones por parte de las instituciones y autoridades públicas (artículo 173). Lo anterior no se establece como una condición para el ejercicio de la jurisdicción indígena, no obstante, se avanza en el reconocimiento de decisiones emanadas desde el derecho indígena en el ámbito del sistema positivo.

En el caso venezolano su texto constitucional reconoce la jurisdicción indígena en el artículo 260, cuyo alcance espacial puede resultar territorial o extraterritorial. Este último queda regulado en el artículo 133, numeral 2, de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, cuando señala que “las autoridades legítimas tendrán competencia extraterritorial respecto de controversias sometidas a su conocimiento, surgidas fuera del hábitat y tierras indígenas, cuando las mismas sean entre integrantes de pueblos y comunidades indígenas, no revistan carácter penal y no afecten derechos de terceros no indígenas...”. Por tanto, este sistema de justicia podrá ser aplicado cuando concurra en el territorio o fuera de este el elemento personal y material. En cuanto al segundo, se señala que la ley indígena sólo

podrá conocer de los casos que tradicionalmente han solventado, salvo que sean contrarios a los derechos humanos y al orden público¹⁸.

Estos son los elementos más importantes que se pueden desprender del estudio comparado entre las constituciones. Desde el ámbito del Derecho Internacional, se incorporan en estos tres Estados la Convención 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Instrumentos que son el marco de referencia de las normativas reconocidas en el ordenamiento nacional siendo uno de los principios más importantes, para efectos de nuestra investigación, el de la libre determinación interna cuyo ejercicio por parte de los pueblos indígenas es necesario para configurar el nuevo modelo plurinacional. De esta forma una estructura estatal que reconozca la pluralidad indígena, materializaría los derechos económicos, sociales y culturales promulgados en el ámbito internacional y necesarios para la supervivencia de estas culturas.

Para BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, la construcción de un Estado-Plurinacional debe tener dos elementos importantes: la institucionalidad y la territorialidad¹⁹. El primero, responde a un gobierno descentralizado y a una nueva geometría del poder. En el caso de Bolivia, el andamiaje estructural está concebido constitucionalmente a partir de una mayor representación indígena, lo cual no determinará *a priori* los avances en el aparato estatal, pues habría que valorar el nivel de cooptación o de compromiso de quienes ejercen esos cargos, el trabajo de base con las comunidades y la construcción de una gestión pública intercultural desde el ámbito de la igualdad. Lo anterior sería válido para Venezuela y Ecuador, ya que si bien no se han producido cambios institucionales en ellos, existe una mayor inclusión indígena de estos en los órganos de adopción de decisiones (en menor proporción que en Bolivia), lo cual no ha representado hasta ahora la materialización de progresos significativos en la calidad de vida de estos pueblos. Desde la territorialidad el autor expresa el reordenamiento del Estado como consecuencia de la materialización de las autonomías. Debemos entender que estos procesos no son uniformes y dependerán de la presión que puedan ejercer los pueblos indígenas, así como de la voluntad del Estado.

En la misma línea de BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS (2007), otros autores, como MARÍA ELENA ATTARD (2012), reconocen la importancia de la interculturalidad²⁰

¹⁸ En la actualidad se está debatiendo en la Asamblea Nacional de Venezuela el Proyecto de Ley de Coordinación de la Jurisdicción Especial Indígena con el Sistema Judicial Nacional. Para el caso de Ecuador, se está discutiendo el Proyecto de Ley de Coordinación y Cooperación entre los Sistemas de Justicia Indígena y la Justicia Ordinaria.

¹⁹ DE SOUSA SANTOS, B. La reinención del Estado y el Estado plurinacional. *Revista OSAL*, año VIII, N° 22. Buenos Aires: CLACSO, (2007), p. 39.

²⁰ “La interculturalidad es un concepto que se configura como la alternativa a la “colonización” y el mecanismo de “descolonización”, entendiendo que todas las culturas son incompletas y que por tanto, existen conocimientos que no tienen el carácter de universalidad, criterio que tiene aplicabilidad en todo el campo de la epistemología y por ende en las ciencias sociales, políticas, económicas, antropológicas, sociológicas, etc. En el orden de ideas expuesto, la interculturalidad genera a su vez el desarrollo del elemento de la complementariedad, el cual, constituye una antítesis al Estado monocultural”. ATTARD, M. E. La última

como proceso de comunicación entre las diversas culturas, al interior de un aparato estatal plurinacional. Para ATTARD, la reivindicación de derechos diferenciados en un sistema de diálogo cultural representaría directa aplicación y justiciabilidad. Igualmente, tanto DE SOUSA SANTOS como ATTARD, señalan la necesidad de procesos de descolonización interna, es decir, una segunda oleada emancipadora sobre aquella que se impuso por la sociedad dominante en la emergencia de los Estados-Nación después de la independencia. En la actualidad, una nueva concepción fundamentada en la diversidad de nacionalidades o pueblos, traería consigo deslastrarnos de los estereotipos sociales y raciales heredados desde los tiempos de la conquista.

2. Elementos necesarios para la transición de un Estado-Plurinacional

De acuerdo con los elementos que se desprenden del estudio comparado de las constituciones (y de los que se incorporan para el debate), así como de los autores que han teorizado sobre un Estado-Plurinacional en América Latina, podemos señalar que la transición del aparato estatal dependerá del reconocimiento y ejercicio de los derechos territoriales, de las transformaciones institucionales y de la incorporación en el espacio público de la visión intercultural. A continuación desarrollaremos estos aspectos.

A. En cuanto a la territorialidad y a la autonomía

El punto de partida del principio a la libre determinación se garantiza por el reconocimiento de los *derechos territoriales*, que comprende la demarcación, titulación y gestión de los recursos.

La *autonomía* es una modalidad de ejercicio del principio de libre determinación, que para el caso de pueblos indígenas –como en Bolivia– puede materializarse en diferentes niveles territoriales. Los procesos para la constitución de municipios, regiones o departamentos autonómicos, deben responder a las distintas dinámicas culturales que han tenido los pueblos o comunidades indígenas con su entorno.

Desde esta perspectiva, los escenarios serán variados. Por ejemplo, las autonomías podrán emerger de la demarcación de territorios “que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido”²¹. “Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho [...] a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradiciona-

generación del constitucionalismo: El pluralismo descolonizador intercultural y sus alcances en el Estado plurinacional de Bolivia. *Revista jurídica de los derechos sociales*, número 2-2012, p. 17.

²¹ Artículo 26 de la Declaración de las UN sobre los derechos de los pueblos indígenas.

les y de subsistencia”²². Por tanto, las autonomías deberán ajustarse a las circunstancias de cada pueblo o comunidad.

En todo caso, un Estado-Plurinacional también debe plantearse flexibilizar el ordenamiento estatal para adaptarse a las distintas realidades que puedan surgir en la construcción del derecho a la libre determinación, desde la vertiente interna (autonómica). Lo importante es que se les brinde suficiente independencia y que se contemplen dentro del presupuesto para lograr la autogestión territorial indígena.

Lo anterior garantizaría, en la lógica de un Estado incluyente, diverso y plural, la materialización del catálogo de derechos que se les reconoce a estos pueblos, tanto a nivel internacional como nacional.

En la nueva configuración territorial del Estado con autonomías, consecuencia de las demarcaciones y titulaciones, es importante que los pueblos indígenas desarrollen sus *planes de vida como herramientas de gestión pública*, los cuales tienen por objetivo fortalecer su cultura, pues los mismos son construidos desde las demandas de la comunidad. Estos instrumentos deberán incorporarse posteriormente en el ordenamiento territorial del Estado, como prevé la Constitución boliviana (artículos 269, 270 y 271).

B. En cuanto a la refundación institucional y a la interculturalidad

En un Estado caracterizado por la igualdad de todas las culturas existentes en su territorio, es importante la *interculturalidad* como vía de comunicación entre ellas para garantizar su coexistencia en un mismo espacio público.

Desde esta perspectiva, la interculturalidad permite que las culturas no se aislen dentro del Estado, sino que cada una tenga su espacio y que, en un mismo ámbito público, puedan respetarse conciliando un debate hacia el bien colectivo, en un plano igualitario. Con lo anterior, cada una tomará de la otra lo que más le interese e interactuará a su ritmo y de conformidad a sus necesidades. Sin la interculturalidad no es posible trascender a un Estado-Plurinacional.

En cuanto a la *creación de una nueva institución o su refundación*, el propósito debe ser renovar las estructuras institucionales pues será difícil ejercer derechos diferenciados si quienes han de garantizarlos siguen respondiendo a una sociedad monocultural. En este sentido, solo podremos hablar de un Estado-Plurinacional si el avance constitucional se articula con los órganos del aparato estatal de carácter intercultural.

Estos procesos son largos y sería impensable plantearse que mientras las instituciones no se renueven no se producirá un tránsito hacia un Estado-Plurinacional. Al contrario, el reconocimiento de derechos diferenciados puede facilitar un cambio estructural en dos

²² Artículo 14, numeral 1 del Convenio 169 de la OIT.

tiempos: uno, mediante el fortalecimiento de los nuevos o refundados órganos en el marco plurinacional, que va a significar la desaparición de aquellos que han emergido bajo la égida de una sociedad monocultural. Y dos, la implementación y materialización de los derechos indígenas reconocidos debe ser consustancial con la emergencia de una nueva institucionalidad.

Además, es necesaria la implementación de la *jurisdicción indígena*, pues es una expresión del Estado-Plurinacional que avanza de una justicia positiva, impuesta bajo la premisa de una sola cultura, a una plural, que se fundamenta en la multietnicidad de los Estados. Igualmente, la idea de democracia también debe ser reinterpretada. En palabras de BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS (2007), debe existir una *democracia intercultural*, que se expresa en dos sentidos: “en términos de representación, una democracia intercultural exige una doble forma o un doble criterio de representación, por un lado, un criterio cuantitativo que es el del voto [...] en una sociedad plurinacional se requiere otro criterio de representación que puede ser cualitativo. La forma de construir consenso y el sistema de rotación y deliberación, dentro de las comunidades indígenas, son otras formas de representación que pueden muy bien integrarse dentro de un Estado plurinacional”²³.

Así mismo, la noción de descolonización interna debe realizarse a través de un proyecto de sensibilización social donde se plantee la igualdad de derechos y de condiciones para todas las culturas dentro del Estado.

Lo anterior sólo representa el esbozo de algunos elementos que nos pueden permitir trascender hacia un Estado-Plurinacional. No obstante, cada Estado en esta etapa de transición tendrá procesos de configuración propios y distintos, que dependerán de las condiciones, circunstancias e intereses para cambiar su lógica estatal tradicional. Por tanto, no todos entrarán en la dinámica plurinacional desde una perspectiva formal y material. Algunos sólo llegarán a la consagración de los derechos para ser catalogados con constituciones plurinacionales. Otros, dependiendo de los propios cambios sociales y de la presión internacional, podrán trascender a una estructura plurinacional, intercultural e incluyente, dejando atrás el viejo modelo de Estado-Nación que desde hace tiempo dejó de asemejarse a las características propias y diversas de las sociedades latinoamericanas.

IV. CONCLUSIÓN

La estructuración de un modelo plurinacional no se consolidará de forma sencilla ni espontánea. Han pasado más de tres siglos desde que Latinoamérica se independizó y emergieron las estructuras estatales basadas en la noción westfaliana. En el presente, la mayoría de esos países se han construido bajo la idea de la monoculturalidad. No obstante, actualmente la región cuenta con condiciones políticas y jurídicas capaces de iniciar la

²³ DE SOUSA SANTOS, B. Óp., Cit. P.42. Véase nota 19.

transición hacia una organización de naturaleza plurinacional, que se adaptaría mejor a las realidades y a sus contextos sociales y culturales.

Si bien no todos los países de la zona están comprometidos a realizar estos cambios, quizás por temor a configurar estructuras nuevas desde sus propias realidades y dejar atrás las instituciones coloniales, lo cierto es que se han atrevido a identificarse con constituciones más humanistas y democráticas, y que han incluido derechos indígenas, lo cual antes era impensable, pues se asumía que las políticas hacia la población debían ser igualitarias, lo que supuestamente le garantizaba una mayor estabilidad al Estado.

En principio, surgen dos debates en torno a cuál debe ser el alcance que puede tener un Estado pluriétnico y plurinacional con respecto al ejercicio y puesta en práctica de las normativas reconocidas a nivel internacional y nacional a estos grupos. El primero responde a mejorar la calidad de vida de estas poblaciones, teniendo ambos modelos la posibilidad de materializar los derechos territoriales en el que se ejercerían, además de los otros principios reconocidos para estos pueblos. El segundo responde a la inclusión de estos colectivos en igualdad de condiciones dentro del aparato estatal. En este caso, sólo lo plurinacional puede garantizar de forma *eficiente y eficaz* todos los derechos, incluyendo los territoriales desde la visión autonómica. Lo anterior se debe a la participación de estos grupos en los procesos de toma de decisiones, de gestión pública y de construcción del espacio colectivo, lo que les permitirá insertar en las agendas locales sus demandas para que las mismas sean satisfechas con similar interés con las que se conciben y ejecutan las de la sociedad, en general, permitiendo consensuar con el Estado los procesos de desarrollo en sus territorios con incidencia, por ejemplo, en un cambio del modelo extractivista, aunque sea limitado a sus hábitat y tierras.

En el marco de lo antes expuesto, estos dos modelos de Estado que se imponen en América Latina (pluriétnico y plurinacional) no son excluyentes el uno del otro. De hecho, lo pluriétnico es una etapa anterior a lo plurinacional en el que es posible ejercer los derechos reconocidos constitucionalmente para estas poblaciones (jerarquizando la demanda territorial), lo cual facilitaría la evolución hacia una organización plurinacional que reestructuraría el aparato estatal con la finalidad de seguir garantizando el principio de igualdad y justicia social, a partir de la inclusión de los pueblos indígenas en los procesos de adopción de decisiones.

En el caso de los tres países en estudio, lo plurinacional estaría garantizado al tener las condiciones materiales para configurarse. No obstante, no tenemos la certeza de si estamos en presencia de una adaptación del Estado-Nación frente a los retos que plantea la diversidad étnica o si, por el contrario, avanzaremos en la transformación hacia un Estado-Plurinacional.

Si bien el Estado-Plurinacional no puede construirse a través de la repetición de los mismos patrones, sino que debe responder a realidades, condiciones y circunstancias propias, es necesario que este emerja teniendo como punto de partida un conjunto de elementos

que serán adaptados a sus dinámicas. Entre estos aspectos tenemos: reconocimiento y ejercicio del principio de libre determinación; condiciones particulares para que los territorios indígenas sean autónomos; refundación de las instituciones desde la lógica de la pluralidad cultural; descolonización de la estructura interna del Estado, caracterizada por la visión monocultural de la sociedad; el desarrollo transversal en todos los escenarios y niveles de procesos interculturales, y la materialización de los derechos reconocidos a nivel internacional y nacional a estos pueblos.

Afirmar que el Estado-Plurinacional, constituido sobre los elementos anteriormente mencionados, nos asegure y augure un modelo de organización político-social para todas las culturas que coexisten dentro de este, para nada pretende convertirse en una certeza absoluta, más aún en tiempos de tanta contingencia global. En consecuencia, frente a la crisis del Estado-Nación, que se ha mantenido por cuatro siglos en el Sistema Internacional, pensar en una nueva forma del aparato estatal más incluyente y diversa sería, para el caso de América Latina, más adaptable, por lo que se prefigura como espacio de realización de derechos reconocidos, que por las condiciones actuales que la vieja estructura monocultural ha venido imponiendo a lo largo de cuatrocientos años.

La certeza en la región es que la idea (y más que ello la necesidad) de la plurinacionalidad ya entró en la agenda de los Estados-Nación y progresará a los ritmos que cada sociedad determine. Lo único seguro es que, indistintamente del tiempo que cada Estado le imprima a la plurinacionalidad, independientemente del estadio en el que se encuentre, mientras no se sustituya el modelo extractivista por otro más armónico con la naturaleza, los pueblos indígenas siempre estarán al acecho del genocidio. En tanto esto último sea una constante, los grupos indígenas en América Latina tendrán la posibilidad de apelar a otros espacios regionales e internacionales de protección de los derechos humanos con el fin de salvaguardar su cultura y, sobre todo, a objeto de defender sus territorios ancestrales y tradicionales.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ATTARD, M. E. (2012). La última generación del constitucionalismo: El pluralismo descolonizador intercultural y sus alcances en el Estado plurinacional de Bolivia. *Revista jurídica de los derechos sociales*, número 2-2012.
- BARBÉ, E. (2010). *Relaciones Internacionales*. Tecnos: Madrid
- BETANCUR, A. (2011). *Movimientos indígenas en América Latina. Resistencia y nuevos modelos de integración*. IWGIA: Copenhague.
- BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS (2007). La reinención del Estado y el Estado plurinacional. *Revista OSAL*, año VIII, N° 22. Buenos Aires: CLACSO.

- BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS (2002). Hacia una concepción multicultural de los Derechos Humanos. *Revista el otro derecho*, N° 28.
- CLAVERO, B. (2010). *Estado plurinacional o bolivariano: nuevo o viejo paradigma constitucional americano*. Borrador. Encontrado en: clavero.derechosindigenas.org/.
- DEL ARENAL, C. (2012). *Tema 1. La Sociedad Internacional Contemporánea. Máster interuniversitario en diplomacia y Relaciones Internacionales*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: Madrid; pág. 11. Encontrado en: www.maec.es/.
- KYMLICKA, W. (2010). *Ciudadanía multicultural*. Paidós: Madrid.
- OLIVA, D. & BLÁZQUEZ, D. (2007). *Los derechos humanos ante los desafíos internacionales de la diversidad cultural*. PUV: Valencia.
- REMIRO, A. (ed. al) (2010). *Manual. DERECHO INTERNACIONAL. Curso General*. Tirant to Blanch: Valencia.
- STAVENHAGEN, R. (1988). *Derechos Indígenas y Derechos Humanos en América Latina*. Instituto interamericano de Derechos Humanos: Distrito Federal.
- TOURAINÉ, A. (2011). *¿Podremos vivir juntos?* Fondo de cultura económica: Distrito Federal.

Textos Normativos

- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 2007.
- Convenio 169: sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 1989.

Jurisprudencia

- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “Caso del Pueblo Sarakama vs Suriname” (28 de noviembre 2007).